

Dies ist ein Auszug der Dokumentation der entwicklungspolitischen Diskussionsstage 2004. Die vollständige Dokumentation kann über das SLE bezogen werden (Einzelheiten unter www.berlinerseminar.de)

Vorwort

In den Tagen vom 29. März bis 1. April fanden die mittlerweile vierten Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, gemeinsam organisiert und getragen vom Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Referiert und diskutiert wurde zu folgenden Themen:

Tag 1: Zivil-Militärische Kooperation – neue Herausforderungen für die EZ?

Tag 2: Konditionalität – wie (un-) politisch soll die deutsche EZ sein?

Tag 3: Bedeutung des Islam für die Entwicklungszusammenarbeit in Afrika

Tag 4: Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern (am Bsp. der Handelspolitik)

Die gut besuchten Veranstaltungen boten eine hervorragende Gelegenheit für den Austausch zwischen Wissenschaft und entwicklungspolitischer Praxis. Die ReferentInnen aus unterschiedlichen Organisationen und Fachrichtungen, wie auch die zahlreichen Publikumsfragen gaben viele Anstöße zu weiterführenden Debatten. In diesem Heft, gedacht nicht nur als kleiner Dank an die Vortragenden, sondern auch als Informationsmöglichkeit für eine breite Fachöffentlichkeit, sind die Referentenbeiträge dokumentiert und durch kurze thematische Einführungen sowie Zusammenfassungen der Diskussion umrahmt.

TeilnehmerInnen des 42. Lehrgangs des SLE haben gemeinsam mit Stipendiaten der HBS die Diskussionstage vorbereitet und moderiert. Die Veranstaltung ist ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms am SLE. Die HBS stellte den logistischen und finanziellen Rahmen.

Wir bedanken uns ganz herzlich bei allen ReferentInnen wie auch bei allen, die für einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltung gesorgt haben.

Dr. Karin Fiege
Seminar für Ländliche
Entwicklung (SLE)

Kerstin Kippenhan
Heinrich-Böll-Stiftung

Zivil-Militärische Kooperation neue Herausforderungen für die EZ?

Einführung

„Entwicklungspolitik im Windschatten militärischer Interventionen“ – mit dieser Überschrift leitet Misereor einen Artikel ein, in dem auf eine Problematik hingewiesen wird, die charakteristisch für die Arbeit in Post-Konflikt-Gebieten ist: Humanitäre Helfer und auch Entwicklungshelfer stoßen bei ihrer Arbeit zunehmend auf militärische Einheiten. Daraus ergibt sich für sie die grundsätzliche Frage, ob sie mit diesen eine zivil-militärische Kooperation eingehen können und sollen. Und wenn ja, in welchen Bereichen und wie? Entscheidungen zu diesen Fragen fallen von Fall zu Fall und von Organisation zu Organisation unterschiedlich aus. Eine grundsätzliche Einigung über Kompetenzbereiche der verschiedenen Akteure sowie Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit gibt es bisher nicht. Dies liegt unter anderem daran, dass noch nicht einmal Einigkeit darüber besteht, was unter dem Schlagwort zivil-militärische Kooperation zu verstehen ist.

Zivil-militärische Kooperation beschreibt zunächst einmal einen Handlungsraum, in dem verschiedene Akteure aufeinander treffen, die in der Vergangenheit gerade anhand ihrer sich unterscheidenden Aufgabengebiete (zivil oder militärisch) definiert wurden. Die in diesem Verhältnis wichtigen zivilen Akteure arbeiten in den Bereichen der Außen- und Entwicklungspolitik (z.B. das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ, das Auswärtige Amt – AA), der staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (z.B. die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Misereor) sowie der humanitären Hilfe (z.B. Rotes Kreuz, Ärzte ohne Grenzen). Militärische Akteure handeln sowohl auf der ministeriellen als auch auf der durchführenden Ebene (Bundesministerium für Verteidigung – BMVg, Bundeswehr).

Für alle gilt, sowohl auf der Planungs- als auch auf der Durchführungsebene, dass zivile und militärische Akteure grundsätzlich unterschiedliche Ziele, Vorgehensweisen und Perspektiven haben. Beispielsweise scheint Wiederaufbau und Rehabilitation im weiteren Sinne die Akteure vor Ort zu vereinen, bei genauerer Betrachtung tauchen jedoch weitere Motive auf, die eine Kooperation

erschweren oder gar unmöglich machen können.

In den letzten Jahren erweiterte die Bundeswehr ihren Aufgabenbereich beständig durch ursprünglich rein humanitäre oder entwicklungspolitische Aktivitäten. Seit Ende des Kalten Krieges auf der Suche nach neuen Betätigungsfeldern, ist die Bundeswehr bemüht, sich mit Maßnahmen im Bereich Wiederaufbau, die weit über ihren eigentlichen Aufgabenbereich – die Gewährleistung von Sicherheit vor Ort – hinausgehen, eine neue Legitimationsgrundlage zu schaffen.

Demzufolge fürchten vor allem Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie das Rote Kreuz, Ärzte ohne Grenzen oder Misereor, dass ihre Mitarbeiter vor Ort in ihrer Sicherheit bedroht sind. Darüber hinaus wird ihre Neutralität – wichtigstes Grundprinzip humanitärer Hilfe – auf Grund der Kooperation mit dem Militär vor Ort in Frage gestellt. Gleichzeitig sind sie in bestimmten Bereichen und unter bestimmten Umständen zumindest auf die Koordination mit militärischen Einheiten angewiesen. Beispiele hierfür sind die Suche von Vermissten sowie die Inanspruchnahme von Transportkapazitäten und Logistik der Bundeswehr.

Auf der Planungsebene positioniert sich das Auswärtige Amt – zuständig für die Verteilung der Gelder bei Nothilfe und Katastrophenschutz – an übergeordneter Stelle und bezieht mit seinem Konzept der „Außenpolitik aus einem Guss“ sämtliche Akteure mit ein. Demzufolge sollen mögliche Einsätze der Bundeswehr, die Beteiligung von entwicklungspolitischen Organisationen sowie die Arbeit von NRO im humanitären Bereich zentral koordiniert werden. Ein Beispiel hierfür ist das so genannte „*Nation Building*“, bei dem, häufig unter militärischem Schutz, der Staatsapparat aufgebaut, Demokratisierung gefördert sowie Polizei und Militär ausgebildet werden sollen.

Für letztere, eher langfristig angelegte Maßnahmen, liegt die Verantwortung jedoch beim BMZ. Die Koordination bei konkreten Vorhaben, wie zum Beispiel der Reform des Sicherheitssektors, stellt dabei eine neue Herausforderung dar. Fragen dazu, ob und gegebenenfalls wie spezielle militärische Kenntnisse genutzt werden könnten und wem die Federführung in diesen und ähnlichen Projekten obliegen sollten, stehen nach wie vor im Raum. Im Bereich der Abstimmung der verschiedenen Sektorpolitiken liegt eine weitere Schwierigkeit auf ministerieller Ebene.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Beziehung zwischen diesen verschiedenen Akteuren je nach Rahmenbedingung von fruchtbarer Kooperation bis hin zu Konkurrenz geprägt ist. Ein umfassender Dialog aller Beteiligten zur Klärung der Modalitäten in den spezifischen Situationen wurde jedoch bisher nicht geführt.

Zur Einführung in die Diskussion wurden die Referenten gebeten zu den zwei folgenden Fragen Stellung zu beziehen:

1. Was verstehen Sie unter dem Begriff „Zivil-militärische Kooperation“?
2. Warum wird diese Debatte Ihrer Ansicht nach aktuell so intensiv geführt?

Zivil-militärische Kooperation aus Sicht der Entwicklungspolitik

von Christine Toetzke, Leiterin des Referats Friedensentwicklung und Krisenprävention, BMZ.

1. Warum wird die Debatte geführt?

Internationale militärische Friedenseinsätze haben in den letzten Jahren eine erhebliche Ausweitung erfahren. Zurzeit befinden sich in über 20 Ländern ca. 250.000 ausländische Soldaten in entsprechenden Einsätzen. Etwa die Hälfte entfällt zurzeit auf den Irak, dann auf Kosovo, Sierra Leone, Liberia, DR Kongo und Afghanistan. Die Bundeswehr ist mit über 7.000 Soldaten und – innen u.a. in Kosovo, Afghanistan, Bosnien-Herzegowina aber auch in Georgien beteiligt.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist in vielen dieser Länder engagiert, oft zeitgleich und im Umfeld der militärischen Missionen.

- Deshalb stellt sich zwangsläufig die Frage, wie und unter welchen Voraussetzungen Entwicklungszusammenarbeit und militärische Einsätze bei der Mitgestaltung der Verhältnisse in den Partnerländern zusammenwirken können, u.a. bei Planung, Durchführung und Finanzierung.

Das Thema hat noch einmal einen An Schub erfahren, als der EU-Rat für Außenbeziehungen am 17.11.03 in Brüssel die Einrichtung einer Friedensfazili-

tät für Afrika beschlossen hat. Dies ist zurück zu führen auf die Anfrage der AU¹, die im Rahmen von Nepad² ausdrücklich gestärkt werden soll. Während das Ziel der APF³, nämlich Afrika bei der Bewältigung seiner Krisen und Konflikte zu unterstützen und dabei insbesondere die afrikanischen Fähigkeiten und Eigenverantwortung zu fördern, voll unterstützt wird, hat die deutsche Regierung – und v.a. das BMZ – Kritik bzgl. der Finanzierungsquelle geäußert.

Die APF wird aus dem EEF⁴ finanziert, $\frac{1}{4} = 60,0$ Mio. Euro kommen aus dem BMZ-Haushalt. Sie wird zum größten Teil für Transport, Logistik, Tagelöhner, zivile Ausrüstung und medizinische Ausstattung verwandt. Das meiste ist nicht ODA⁵-anrechenbar und steht deshalb in Konflikt zu dem 2002 ebenfalls auf EU-Ebene beschlossenen Ziel, dass alle EU-Mitgliedsstaaten bis 2006 0,33% des BIP für ODA aufwenden. Aber nicht nur deshalb, sondern auch aus inhaltlichen Gründen sind wir der Ansicht, dass entwicklungspolitische und militärische Maßnahmen finanziell getrennt voneinander bleiben sollten.

2. Was verstehen wir unter zivil-militärischer Zusammenarbeit?

Die enge CIMIC⁶-Definition nach der NATO-Doktrin reicht zum einen für unsere Zwecke nicht aus und zum anderen umfasst sie zivile Aspekte wie Polizei, die über die Entwicklungspolitik hinausgehen.

Deshalb würde ich lieber für das BMZ von entwicklungspolitisch-militärischer Zusammenarbeit reden. Die allerdings kann vielfältig sein und ist auch abhängig davon, um welches Militär es sich eigentlich handelt.

¹ Afrikanische Union

² *New Partnership for Africa's Development*

³ *African Peace Facility*

⁴ Europäischer Entwicklungsfonds

⁵ *Official Development Assistance*

⁶ *Civil-military Cooperation*

1. Bundeswehr

Hier geht es darum, bei klarer Aufgabenabgrenzung und gemeinsamen Verständnis über die komparativen Vorteile Strategien und Maßnahmen hier und vor Ort gemeinsam zu formulieren. Das Afghanistankonzept der Bundesregierung (AA, BMVg, BMZ und BMI) ist ein gutes Beispiel dafür.

2. UN-Friedenseinsätze

UN-Friedenseinsätze betreffen die Entwicklungszusammenarbeit vor Ort. Abhängig vom Mandat ist die Entwicklungszusammenarbeit in Post-Konflikt-Situationen häufig bei der Reintegration von Ex-Kämpfern betroffen, i.d.R. große Programme wie im Kongo, an denen wir uns (Hauptgeber UN, Weltbank) beteiligen.

3. Militär der Polizei

Stichwort: Sicherheitssektor. Dieser wird immer wichtiger: *good governance* umfasst auch dies (*Failing States* -Debatte!). Kooperation bedeutet hier die Unterstützung bei der Stärkung von zivilen Organen zur Kontrolle des Sicherheitssektors oder Menschenrechts-Trainings sowie die Kontrolle und Transparenz von Verteidigungsausgaben.

3. Gelungenes Beispiel Afghanistan

Sicherheitspolitische und entwicklungspolitische Maßnahmen ergänzen sich in Afghanistan, bleiben dabei aber eigenständig. ISAF⁷-Mandat: die Bundeswehr schafft ein Klima der Sicherheit für alle, d.h. für die Bevölkerung und die Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungspolitik ist mit Entwicklungsbeauftragten in Kunduz und mit 25 internationalen und nationalen Experten vertreten. Der Wiederaufbau ist eine zivile Aufgabe und liegt damit im Aufgabenbereich des BMZ. Eine regelmäßige Abstimmung und Informationsaustausch findet statt mit dem AA und dem BMVg.

⁷ *International Security Assistance Force*

Zivil-militärische Kooperation aus Sicht der Außenpolitik

*von Martin Fleischer, Referatsleiter im Auswärtigen Amt, zuständig für die Vereinten Nationen, Krisenprävention, zivile Beteiligung an friedenserhaltenden und friedensschaffenden Maßnahmen und Ausstattungshilfe.**

1. Tendenzen zur verstärkten Krisenprävention

Auf die Frage, wie zivil-militärische Zusammenarbeit zu definieren ist, lässt sich zunächst feststellen, dass die Debatte manchmal ideologisch gefärbt ist und vor allem diffus geführt wird. Neben der engeren technischen Definitionen des Begriffes CIMIC - als spezielle Aufgabe in einem Krisengebiet stationierter Friedenstruppen - wird der Begriff CIMIC derzeit auch untechnisch für das gesamte Spektrum des Zusammenwirkens ziviler und militärischer Instrumente bei der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung verwendet.

Von einer Neuausrichtung der von jeher auf Friedenserhaltung und friedliche Konfliktlösung ausgerichteten bundesdeutschen Außenpolitik nach 1998 kann nicht die Rede sein – wohl aber von intensiveren Bemühungen seit dem letzten Regierungswechsel insbesondere die zivilen Instrumente der Friedenskonsolidierung und Konfliktprävention auszubauen. Dafür wurde in enger Zusammenarbeit der Ressorts seit 1998 bereits einiges getan, und mit Erfolg. Gleichzeitig und paradoxerweise befinden sich aber –bedingt besonders durch Kosovo, den 11. September und Afghanistan– so viele Soldaten der Bundeswehr und Polizisten wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik im Auslandseinsatz, meist in so genannten Post-Konflikt Situationen. Diese Tatsache erfordert eine noch stärkere Zusammenarbeit der verschiedenen Ressorts, besonders des AA, des BMVg, des BMI sowie des BMZ.

Die Notwendigkeit militärischen Schutzes für Aufbaumaßnahmen

Die Debatte ist somit eigentlich nicht über das „Ob“, sondern über das „Wie“ zivil-militärischer Zusammenarbeit in den verschiedenen Formen zu führen. Während in Friedenszeiten vor allem auf zivile Krisenprävention ausgerichtete Entwicklungsmaßnahmen gefordert sind, sind akute Konflikte und auch die

* Der nachstehende Beitrag ist eine Zusammenfassung der Eingangsstellungnahme.

meisten Post-Konflikt Situationen nur durch eine Symbiose von zivilen und militärischen Kräften beherrschbar. Ein Beispiel dafür ist der Einsatz von so genannten PRTs (*Provincial Reconstruction Teams*) in Afghanistan, ein Konzept, welches eine neue Form der Zusammenarbeit von Entwicklungshilfe, Militär und Diplomatie darstellt und aus einer Reihe von Gründen m.E. problematisch bleibt, auch hinsichtlich der Akzeptanz sowohl durch die vor Ort tätigen NGOs als auch durch die Konfliktparteien.

Ein Tätigwerden ziviler Akteure zur Friedenssicherung und Aufbaumaßnahmen sind nach bewaffneten Konflikten zunächst ganz ohne militärische Sicherung – Herstellung eines „*secure environment*“ – nicht möglich. Umgekehrt müssten Friedenstruppen ohne zivile Konfliktbearbeitung und Versöhnung sozusagen bis zum St. Nimmerleinstag stationiert bleiben. Als Beispiel kann Bosnien dienen, wo erst kürzlich, fast 10 Jahre nach dem Friedensvertrag von Dayton, wesentliche Truppenreduzierungen vertretbar geworden sind.

2. Gute Koordination und Vorbereitung sind bei Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen unabdingbar

Der Beginn einer Weiterentwicklung von Friedenseinsätzen

Mehrere Misserfolge Mitte der 1990er Jahre, besonders der Blauhelmeinsätze in Ruanda und in Bosnien, machten eine Neustrukturierung von Friedensmissionen erforderlich. Dies betrifft zum einen das sogenannte "robuste Mandat", also die Erlaubnis des Weltsicherheitsrats, Waffen notfalls auch einzusetzen. Heute gehen die Mandate von Friedensmissionen in drei Richtungen: Sie erfüllen sowohl militärische als auch zivile Aufgaben sowie - zunehmend und immer wichtiger - Polizeiaufgaben. Bei der Einleitung des Wiederaufbaus eines Landes übernehmen sie in einigen Fällen sogar die komplette Übergangsverwaltung und ermöglichen den Aufbau von staatstragenden Institutionen. Als konkretes Beispiel ist der Kosovo zu nennen, wo die UNO-Übergangsverwaltung und die NATO-Friedenstruppe eng zusammenarbeiten. Diese Arbeitsteilung stellte eine der größten neuen Herausforderungen der zivil-militärischen Zusammenarbeit im weiteren Sinne dar.

Zivil-militärische Zusammenarbeit bereits in der Ausbildung

Die Anforderungen im Rahmen eines Friedenseinsatzes dürfen nicht unterschätzt werden: Bereits in der Ausbildung ist eine zivil-militärische Zusammenarbeit notwendig, deshalb betreiben die deutschen Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr, der Polizei/Bundesgrenzschutz und des AA eine bewährte Zusammenarbeit. Idealismus und Engagement sind zwar gute Voraussetzungen, reichen aber nicht aus. Fachkenntnisse und Training bezüglich der Situation vor Ort und der Zusammenarbeit mit anderen, z.B. militärischen Institutionen, sind grundlegende Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatz ziviler Helfer. Das AA richtete deshalb das ZIF⁸ zur Ausbildung von zivilen Fachkräften für internationale Friedenseinsätze ein (www.zif-berlin.org). Auch das Kofi-Anan-Peace-Keeping-Zentrum in Ghana, welches Personal für die Friedenssicherung – darunter sowohl Soldaten als auch Zivilisten – besonders für Westafrika ausbildet, wurde durch das AA im Rahmen der so genannten Ausstattungshilfe, ein Programm des AA in Zusammenarbeit mit dem BMVg – finanziert.

3. Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass die Schnittpunkte zwischen ziviler und militärischer Arbeit sehr vielfältig sind. Kreative Lösungen sind erforderlich, und letztendlich ist die Zusammenarbeit in der Bundesregierung sehr viel harmonischer und kreativer als sich dies für Außenstehende manchmal darstellen mag.

Auf die Nachfrage nach dem Ziel der angebotenen Ausbildung des ZIF antwortete Herr Fleischer, dass dort Personal für internationale Friedenseinsätze geschult und für die Arbeit des jeweils anderen Bereichs sensibilisiert werden. So fehlte für die zivilen Kräfte bisher eine einsatzorientierte Vorbereitung. Ein Präzedenzfall für den Mangel an gut ausgebildeten Ad-hoc-Kräften in diesem Bereich stellte der plötzliche Bedarf an zivilen Beobachtern 1998 für die OSZE-Beobachtermission im Kosovo dar: Es gab keine schnell verfügbaren, qualifizierten Fachkräfte. Dem wurde zunächst durch ein Trai-

⁸ Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

ning innerhalb des AA, 2002 dann durch die Einrichtung des ZIF abgeholfen.

Auf die Frage, wie die Zusammenarbeit auf Ministerialebene konkret aussehe, antwortete Herr Fleischer mit der Feststellung, dass eines der Ministerien die Koordination übernehmen müsse. Das AA sei für die Koordination aller auslandsbezogenen Aktivitäten der Ministerien zuständig ,z.B. des BMZ und des BMVg, aber z.B. auch des Innenministeriums mit seinen internationalen polizeiliche Kooperationsprogrammen. Je nach Projekt seien auch das Justizministerium, das Umweltministerium oder das Finanzministerium gefragt. Das AA könne und wolle aber auch nicht alles und jedes koordinieren, sondern die Ministerien müssten eigenständig den "*conflict impact*" der internationalen Kooperation in ihrem Geschäftsbereich im Blick behalten. Deshalb habe die Bundesregierung sich mit dem "Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" selbst verpflichtet, die Konflikt- bzw. Krisenprävention als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe zu verankern.

Zivil-militärische Kooperation aus Sicht der Wissenschaft

*von Dr. Stephan Klingebiel, Leiter der Abteilung für armutsorientierte Entwicklung, regionale Integration und Government am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) - Schwerpunkt Krisenprävention und Konfliktmanagement.**

Gemeinhin werden zunächst einmal alle Situationen unter dem Schlagwort der zivil-militärische Kooperation verstanden, in denen zivile Akteure auf militärische treffen, sodass das Spektrum von der Ausstattungshilfe bis hin zur humanitären Hilfe reicht. Doch interessieren in der aktuellen Diskussion vor allem jene Konstellationen, in denen es zu einer intendierten Zusammenarbeit, einem bewussten Aufeinandertreffen und Miteinander kommt. Allerdings muss auf der anderen Seite einer irreführenden Beschränkung entge-

* Der Beitrag ist größtenteils wörtlich übernommen aus: Klingebiel, Stephan und Katja Roehder: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn 2004.

gengewirkt werden: In letzter Zeit ist die Debatte um eine zivil-militärische Kooperation immer häufiger auf das CIMIC-Konzept beschränkt worden, was wiederum viel zu kurz greift.

Auf die Frage, warum diese Debatte gerade jetzt an Intensität gewonnen hat, ist auf ein sich wandelndes Verhältnis von Entwicklungspolitik und Militär hinzuweisen. Im Einzelnen können folgende Entwicklungen ins Blickfeld gerückt werden:

1. Es gibt eine Reihe „lang anhaltender Nachkriegssituationen“ (*protracted crises*), die de facto durch treuhänderische Herrschaftsverhältnisse – und damit über militärische Aufgaben hinausgehende Funktionen – charakterisiert sind (z.B. Kosovo, Afghanistan, Irak). Hier sind häufig Situationen vorzufinden, die gekennzeichnet sind von Stabilisierungsanstrengungen im Hinblick auf die fragile Sicherheit, Bemühungen um die Wiederherstellung von effektiver Staatlichkeit sowie des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbaus. Friedensmissionen sind zu einem erheblichen und zunehmenden Teil mit *nation-building*-Aufgaben betraut.
2. Entwicklungspolitik möchte stärker konstruktiven Einfluss in Post-Konflikt-Situationen nehmen und erwartet zum Teil sogar Beiträge der Sicherheitspolitik oder befürwortet bzw. fordert militärisches Eingreifen. Dies belegen zahlreiche Verlautbarungen des BMZ in diese Richtung.

Aber auch die Weltbank-Analyse „*Breaking the Conflict Trap*“ belegt das enge Wechselverhältnis von entwicklungspolitischem und militärischem Engagement. Der Bericht geht sogar davon aus, dass Entwicklungspolitik Risiken in Post-Konflikt-Situationen in einem Umfang vermindern helfen kann, der eine Verringerung von Militärpräsenz erlaubt.

3. Von anderen Politikfeldern (v.a. Außen- und Sicherheitspolitik) wird die aktive Beteiligung der Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen immer mehr erwartet und gefordert. „Bei nahezu allen größeren Einsätzen ist auf militärische Effizienz ziviles Chaos gefolgt“ heißt es in der vom Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vorbereiteten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS).
4. Aufgrund der zunehmenden Zahl von Auslandseinsätzen, in denen die Bundeswehr unmittelbar involviert ist, rückt das gesamte Spektrum deutscher Politiken und ihrer Handlungsmöglichkeiten immer mehr ins Blick-

feld.

Die existierenden Schnittstellen zwischen Entwicklungspolitik und Militär bzw. Sicherheitspolitik lassen sich vier Kategorien zuordnen:

1. Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingungen für Entwicklungspolitik: Grundsätzlich sind für entwicklungspolitische Akteure in den meisten Post-Konflikt-Situationen die durch militärische Maßnahmen erreichte Stabilität und Sicherheit entscheidende Rahmenbedingungen für den Wiederaufbau.

2. Strategische Planung und Konzeption:

Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Mechanismen: Sie dienen dem Informationsaustausch und der Entwicklung gemeinsamer Strategien der verschiedenen Politikbereiche. Im Rahmen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit nimmt das BMZ Einfluss etwa auf übergreifende Konzepte der Regierung und die Gestaltung von Länderstrategien. An der Debatte über die Gestaltung des Wiederaufbauteams in Kunduz und die Mandatierung der entsprechenden militärischen Komponente hat das BMZ beispielsweise wesentlich mitgewirkt. Mechanismen der Zusammenarbeit sind u.a. der Bundessicherheitsrat, Ressortbesprechungen sowie besondere ressortübergreifende Kooperationen, z. B. die Abstimmung im Rahmen des deutschen Beitrags zum G8-Afrika-Aktionsplan (GAA).

Zielgerichtete Einbindung und Unterordnung von Entwicklungspolitik in kurzfristige politische und militärische Strategien: Hier geht es insbesondere um die weit reichende Nutzung von Instrumenten der Entwicklungspolitik, aber auch der Humanitären Hilfe, im Rahmen militärischen Vorgehens, wie z.B. bei den *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Afghanistan.

3. Finanzierung von nichtzivilen Maßnahmen und Einsätzen sowie von zivilen Aktivitäten, die vom Militär durchgeführt werden:

Entwicklungspolitik finanziert nichtzivile Maßnahmen und Einsätze: Hier gibt es verschiedene aktuelle Beispiele, die sich von ihrem Charakter her als Grenzverschiebung dessen bewerten lassen, was Entwicklungspolitik traditionell praktiziert hat. So wurden z.B. aus bislang nicht ausgezahlten Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) 5 Mio. Euro zur Unterstützung des ECOWAS Militäreinsatzes in Liberia zur Verfügung gestellt. Im November 2003 wurde beschlossen, eine *Peace Facility for Africa* ein-

zurichten (zunächst 250 Mio. Euro), die aus EEF-Mitteln gespeist und zur Finanzierung von nichtzivilen Friedensmissionen in Afrika genutzt werden soll. Deutschland hat zudem bislang Pflichtbeiträge zu militärischen UN-Friedensmissionen aus dem Haushalt des Auswärtigen Amtes pauschal als *Official Development Assistance* (ODA) gemeldet.

Entwicklungspolitik finanziert zivile Aktivitäten von Militär: Zu nennen ist vor allem die BMZ-Unterstützung von CIMIC-Maßnahmen der Bundeswehr.

Militär konkurriert um EZ-Mittel: Für die Durchführung von CIMIC-Maßnahmen tritt das Militär als Mitbewerber z.B. von GTZ oder NRO bei der Vergabe von Mitteln im humanitären und entwicklungspolitischen Bereich auf.

4. Operatives Vorgehen:

Ressortübergreifende Vorhaben: Die Unterstützung des Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre gilt als Pilotversuch für ein kohärentes und ressortübergreifendes Förderkonzept von AA, BMVg und BMZ.

Militär führt EZ-typische Maßnahmen durch: Dies trifft vor allem im Rahmen von CIMIC zu.

Konkrete Schutzfunktionen für entwicklungspolitische Akteure und Maßnahmen durch Militär; Vor Ort kann sich über die allgemeine Funktion des Militärs im Sicherheitsbereich hinaus eine konkrete Zusammenarbeit ergeben.

Militär nimmt entwicklungspolitische Akteure unter Vertrag: In Deutschland erfolgt dies z.B. über die GTZ bzw. GTZ International Services im Unterauftrag der Bundeswehr.

Kooperation bei Aus- und Fortbildung: In verschiedenen Zusammenhängen erfolgt eine gegenseitige Einbeziehung bei Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sowie Dialogforen, z.B. im Rahmen der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), der Führungsakademie der Bundeswehr (Fü-

AK) oder des ZMZ⁹-Lehrgangs an der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ).

Nicht alle entwicklungspolitisch-militärischen Schnittstellen sind grundsätzlich problematisch. Es lassen sich aber vier Bereiche identifizieren, die aus entwicklungspolitischer Sicht sensibel sind:

1. Entwicklungspolitik ordnet sich einer militärischen Logik unter: Eine Unterordnung der Entwicklungspolitik unter militärstrategische Zusammenhänge oder kurzfristige Handlungszwänge, bei der die Entwicklungspolitik nicht über das grundsätzliche „ob“ oder „wie“ mitentscheiden kann, ist abzulehnen (Beispiele: PRT-Gestaltung der USA im Hinblick auf die eingebettete Rolle der Entwicklungspolitik; entwicklungspolitische Möglichkeiten nach dem Irak-Krieg 2003)
2. Militär führt Maßnahmen mit entwicklungspolischem Charakter durch: Der Grundsatz der Subsidiarität sollte in diesem Bereich weiterhin die zentrale Grundlage bilden. Für den Bereich der Humanitären Hilfe haben die entsprechenden Akteure klar umschriebene Ausnahmen definiert, in denen aus ihrer Sicht Militär Aufgaben übernehmen kann. Für das Aufgabenspektrum der Entwicklungspolitik sind solche sinnvollen Ausnahmen für das Militär nicht erkennbar.
3. Entwicklungspolitik finanziert militärische Einsätze: Entwicklungspolitik sollte weiterhin grundsätzlich keine militärischen Einsätze (durch die Partnerländer und -organisationen) finanzieren. Es gibt zwar in diesem Bereich einen legitimen Finanzierungsbedarf, der – vor dem Hintergrund der EEF-Liberia-Debatten – offensichtlich nicht durch geeignete Budgetlinien (v.a. im Rahmen von GASP/ESVP¹⁰) befriedigt werden kann. Entwicklungspolitik sollte allerdings nicht diese Lücke füllen, die außerhalb ihres Aufgabenbereichs liegt.
4. Entwicklungspolitik finanziert zivile Aktivitäten des Militärs: Da mit zivilen Aktivitäten des Militärs grundsätzlich andere übergeordnete Ziele angestrebt werden (v.a. „*force protection*“) als bei EZ-Maßnahmen, sollte in diesem Bereich keine entwicklungspolitische Förderung erfolgen.

⁹ Zivil-Militärische Zusammenarbeit

¹⁰ Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Bei einem entwicklungspolitischen Engagement sollten weiterhin grundsätzlich die Legitimität und das völkerrechtliche Mandat sichergestellt sein, bevor im Zusammenhang mit militärischen Einsätzen eine Beteiligung beim Wiederaufbau erfolgt.

Zivil-militärische Kooperation aus Sicht deutscher Nichtregierungsorganisationen

von Peter Runge, Referent für Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe beim Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), u.a. zuständig für den Arbeitsbereich Humanitäre Hilfe.

Vorbemerkung:

Im Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) haben sich rund 100 NRO zusammengeschlossen, davon arbeiten etwa 20 in der AG Humanitäre Hilfe zusammen. Der Verband repräsentiert nahezu das gesamte vielfältige und plurale Spektrum in der Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe sowohl organisatorisch-institutionell als auch in Bezug auf die Arbeits- und Tätigkeitsfelder. VENRO verfolgt seit mehreren Jahren das Thema der „Zivil-Militärischen Zusammenarbeit“ sehr aufmerksam und hat im Mai 2003 ein Positionspapier mit dem Titel „Humanitäre Hilfe von Staats wegen?“ veröffentlicht. Das VENRO-Positionspapier¹¹ ist eine politische Positionsbestimmung der deutschen Hilfsorganisationen zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Zusammenarbeit mit Streitkräften in der humanitären Hilfe. Nicht alle, aber viele Aspekte der Diskussion im Bereich der humanitären Hilfe sind auf die Entwicklungszusammenarbeit übertragbar.

Stellungnahme:

1. Die Erfahrungen der Nichtregierungsorganisationen in Somalia, Bosnien, Kosovo, Afghanistan und Irak haben gezeigt, dass die Verknüpfung von

¹¹ Runge, Peter: VENRO-Positionspapier. Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der Humanitären Hilfe. Mai 2003. (www.venro.org)

militärischen Zielen und humanitärer Hilfe, insbesondere in bewaffneten Konflikten, sehr problematisch ist. Dabei ist die Frage, ob und wie Hilfsorganisationen und Streitkräfte kooperieren können, weniger ein praktisches, sondern vielmehr ein politisches Problem. Da es keine bewusste Kooperationsstrategie der Hilfsorganisationen gibt, ist für mich die Frage der Definition von „Zivil-militärischer Kooperation“ eher zweitrangig. Relevanter ist meines Erachtens die politische Auseinandersetzung über die unterschiedlichen Aufgaben und Mandate.

2. Humanitäre Hilfe ist den humanitären Prinzipien verpflichtet, wie sie in den Genfer Konventionen und dem „*Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*“ niedergelegt sind. Insbesondere bedeutet das: sie dient ausschließlich der Linderung einer bestehenden humanitären Notlage; sie wird ohne Ansehen von ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Staatsangehörigkeit, politischer Überzeugung, Geschlecht oder sonstiger Unterscheidungsmerkmale der Betroffenen und ausschließlich gemäß ihrer Bedürftigkeit gewährt.
3. Humanitäre Hilfe wird in erster Linie von humanitären Hilfsorganisationen geleistet, die nach ihrem Selbstverständnis eigenständig und politisch unabhängig handeln und vorrangig dem humanitären Imperativ und dem humanitären Völkerrecht verpflichtet sind.
4. Da Streitkräfte einem politischen Auftrag unterliegen, kann das Militär folglich nicht neutral, unparteilich und unabhängig sein und wird daher von den Konfliktparteien auch nicht als humanitärer Akteur wahrgenommen.
5. Streitkräfte und Hilfsorganisationen sind von unterschiedlichen Zielen, Interessen und Vorgehensweisen geleitet. Die Kenntnis und Respektierung der jeweiligen Unterschiede ist Voraussetzung für Informationsaustausch, Abstimmung und/oder Kooperation, wenn sie im gleichen humanitären Krisengebiet tätig sind.
6. Eine Zusammenarbeit der Hilfsorganisationen mit den Streitkräften in deren einsatzbegleitenden zivilen Unterstützungsmaßnahmen (das sind Maßnahmen, die z.B. auf die Erhöhung der Akzeptanz in der Zivilbevölkerung abzielen) muss wegen deren militärischen Zielsetzungen aus Gründen der Neutralität und Unabhängigkeit der humanitären Organisationen ausgeschlossen werden.

7. Es hängt vom jeweils konkreten Fall sowie von den besonderen Umständen der humanitären Notlage ab, ob, wie weit und in welcher Weise Hilfsorganisationen und Streitkräfte zusammenarbeiten. Hilfsorganisationen müssen auf eine Zusammenarbeit mit den Streitkräften verzichten, wenn dabei ihre Arbeit und ihr Selbstverständnis durch politische oder militärische Zielsetzungen gefährdet und damit ihre Unabhängigkeit und Neutralität infrage gestellt wird.
8. Streitkräfte können bei Naturkatastrophen subsidiär humanitäre Hilfeleistungen erbringen, wenn aufgrund des Umfangs oder der besonderen Umstände der Katastrophe zivile Hilfsorganisationen nicht allein oder schnell genug Hilfsmaßnahmen auf den Weg bringen können.
9. Die Debatte um „Zivil-Militärische Kooperation“ wird im internationalen Kontext bereits seit etwa 10 Jahren geführt. In Deutschland ist sie aktuell geworden, weil sich das Auslands-Engagement der Bundeswehr seit dem Ende des Ost-West-Konflikts erheblich ausgeweitet hat. Seit 1992 ist die Bundeswehr „*out of area*“ und soll nach den Plänen des Verteidigungsministers zu einer „Armee im Einsatz“ oder, anders gesagt, zu einer Kriseninterventionsarmee umgebaut werden. Diese Entwicklungen beschränken sich übrigens nicht nur auf die Bundeswehr, sondern sind auch auf der EU-Ebene (*Rapid Reaction Forces*) und der NATO-Ebene (*NATO Reaction Forces*) zu beobachten.
10. Ich gehe daher davon aus, dass die Berührungspunkte zwischen NRO und Streitkräften zunehmen werden. Die Hilfsorganisationen treibt dabei die Sorge um, dass humanitäre Hilfe zunehmend zum festen Bestandteil politisch-militärischer Interventionsstrategien wird und diese unterstützen, flankieren oder legitimieren soll, wie im Falle des Afghanistan- oder des Irak-Krieges geschehen. Umso wichtiger ist es, auch hier in Deutschland die politische Debatte zu führen.

Zivil-militärische Kooperation aus Sicht der Verteidigungspolitik

von Oberst i.G. Gerhard J. Klose, Referatsleiter für Grundsatzfragen im Bereich Zivil-militärische Kooperation, BMVg.

„Nur wer Begriffe hat kann befehlen“ hat Goethe gesagt. Getreu diesem Grundsatz sind die beim Militär verwendeten Begriffe in der Regel definiert. Das gilt auch für den Begriff der „Zivil-Militärischen Kooperation“. Dabei muss erwähnt werden, dass die Zivil-Militärische Kooperation in der Begriffswelt der Bundeswehr offiziell „Zivil-Militärische Zusammenarbeit“ abgekürzt „ZMZ“ heißt und aus den beiden Teilgebieten ZMZ-I für Inland und ZMZ-A für Ausland besteht.

Alles ist nachlesbar in einem Konzeptions-Dokument¹² des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) aus dem Jahre 2001. Dort ist der Begriff ZMZ folgendermaßen definiert:

"ZMZ umfasst alle Planungen, Vereinbarungen, Maßnahmen, Kräfte und Mittel, welche die Beziehungen zwischen militärischen Dienststellen und zivilen und/oder militärischen Kräften/Behörden und der Zivilbevölkerung regeln, unterstützen, erleichtern oder fördern. Derartige Vorkehrungen schließen die Zusammenarbeit mit nicht staatlichen Organisationen oder internationalen Behörden, Organisationen und Ämtern ein.

ZMZ dient

- der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr im Grundbetrieb und bei Einsätzen, sowie
- der Koordinierung und/oder Sicherstellung von Unterstützungsleistungen für das zivile Umfeld und vollzieht sich in drei Funktionsbereichen:
 - Koordinierung der Zivil-Militärischen Beziehungen,
 - Unterstützung der Streitkräfte und
 - Unterstützung des zivilen Umfelds."

¹² Teilkonzeption Zivil-Militärische-Zusammenarbeit, BMVg, Fü SKB I 5 - Az 08-08-12 vom 30.10.01

Diese Definition ist sehr allgemein gehalten und ließe vieles zu.

Die heutige Diskussion betrifft aber nur die Zivil-Militärische-Zusammenarbeit im Ausland (ZMZ-A), für die auch die Bundeswehr geläufig den NATO-Begriff „CIMIC“, d.h. Civil-Military-Cooperation verwendet. Die Konzeption der Bundeswehr hat dafür keine spezielle Definition, sondern verwendet die Definition der NATO, die in dem NATO-Dokument AJP 9¹³ folgendermaßen festgelegt ist:

„CIMIC is the co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.“

Auch diese Definition klingt sehr weit gefasst, ist es aber nicht. An einem Punkt, der gern übersehen wird, ist diese Definition nämlich sehr präzise. Es heißt dort nämlich klar und eindeutig: *in support of the mission*, also zur Unterstützung der militärischen Operation. Damit wird der Zweck klargestellt, dem dieses Aufgabengebiet zu dienen hat, nämlich ausschließlich der Unterstützung der militärischen Operation. CIMIC der NATO und der Bundeswehr beansprucht also zunächst keinen humanitären oder entwicklungspolitischen Anstrich, auch wenn die nach außen sichtbaren Maßnahmen häufig diese Wirkung haben. CIMIC trägt zunächst der Tatsache Rechnung, dass sich militärische Operationen in der Regel in einem zivilen Umfeld abspielen, das starken Einfluss auf die Operation hat. Ebenso sind von militärischen Operationen in der Regel lebenswichtige Infrastrukturen für die Zivilbevölkerung betroffen und andere, internationale zivile Akteure, die zivilen GO und NGO operieren im gleichen Gebiet.

Und nicht vergessen werden sollte auch, dass der eigentliche Gegner in einer militärischen Operation nicht das Militär ist, sondern die dahinter stehende zivile Gesellschaft. Das Militär handelt in der Regel in Ihrem Auftrag - idealtypisch zumindest.

¹³ NATO Civil-Military Co-Operation Doctrine, AJP 9, NATO Standardization Agency, June 2003

CIMIC der Bundeswehr hat deshalb vorrangig folgendes zu leisten:

Aufbauen und Pflegen von Kontakten zu allen maßgeblichen öffentlichen, lokalen Akteuren, zivilen Organisationen und internationalen zivilen Akteuren.

Der verantwortliche militärische Führer soll so über ein umfassendes Lagebild der zivilen Umgebung verfügen können, um dieses in seine Entscheidungen einzubeziehen.

Über die so eingerichteten Verbindungen kann umgekehrt auch Einfluss auf die zivilen Akteure genommen werden. Ebenso kann auf diese Weise die Nutzung ziviler Ressourcen für die militärische Operation verbessert und koordiniert werden.

Diese wichtigste Aufgabe von CIMIC hat es schon immer im Vollzug von militärischen Operationen gegeben. Sie wird routinemäßig abgewickelt, ohne dass die meisten etwas davon bemerken.

Auffallender sind da schon die kleinen Projekte, mit denen das Militär in seinem ausländischen Stationierungsbereich punktuelle Wohltaten an die Bevölkerung verteilt. Zielrichtung dieser ebenfalls regelmäßigen Aktionen ist es, den Schutz der eigenen Truppe durch Steigerung der Akzeptanz in der Bevölkerung zu verbessern. Auch diesen Standard, der nur geringe finanzielle Mittel bildet und international als Teil der "*force protection*" bezeichnet wird, gibt es schon sehr lange.

Und dennoch, wenn nur diese beiden vorgenannten, eigentlich originären CIMIC-Arbeitsbereiche wahrgenommen werden, wird das oft fälschlich als „wir machen hier kein CIMIC“ bezeichnet. Selbst von führenden Soldaten. Der Einsatz in Kunduz ist dafür ein Beispiel.

Was derzeit von allen hauptsächlich als CIMIC wahrgenommen und so genannt wird, ist eigentlich eher eine Ausnahmeerscheinung. Ich meine das Managen von zivilen Projekten - insbesondere von Baumaßnahmen - mittels derer die Restabilisierung der zivilen Gesellschaft nachhaltig verbessert werden soll.

Man könnte das Verhältnis der CIMIC-Verbindungsorganisation - eigentlich die Hauptaufgabe - zu dieser neuen CIMIC- Projektarbeit gut mit dem Beispiel einer Pilz-Pflanze vergleichen. Beim Pilz ist die Hauptsache und die eigentli-

che Pflanze das Wurzelgeflecht im Boden. Dieses sieht man aber gar nicht. Was wir landläufig als Pilz bezeichnen ist eigentlich nur die Frucht dieses Wurzelgeflechtes an der Oberfläche.

So sind die Projekte auch nur der an der Oberfläche sichtbare Teil des eigentlichen CIMIC-Beziehungsgeflechtes.

In den letzten 10 Jahren hat allerdings die Projektarbeit im Rahmen von CIMIC ständig zugenommen. Der Grund für diese Zunahme liegt nicht in dem Wunsch des Militärs, sich neue Tätigkeitsfelder zu erschließen, nachdem ihnen der Feind abhanden gekommen ist - wie viele sarkastisch vermuten - sondern ergibt sich logisch aus der vorgenannten Definition des CIMIC-Begriffs: Es haben sich nämlich die Ziele von militärischen Operationen signifikant verändert. Früher erhielt das Militär lediglich die Aufgabe, das gegnerische Militär zu besiegen und dauerhaft zu neutralisieren. Demgegenüber lautet heute der Auftrag immer häufiger „Schaffen der Voraussetzungen für das Wiederherstellen einer stabilen zivilen Ordnung“. Damit wird die militärische Operation von vornherein auf nachhaltige Stabilisierungserfolge in der zivilen Gesellschaft gerichtet. Auf diese Weise rückt CIMIC plötzlich in das Zentrum der militärischen Operation und der Erfolg der militärischen Operation wird unmittelbar abhängig von der Qualität der CIMIC-Aktivitäten.

Dennoch verstehen die Soldaten die Projektarbeit nicht als ihre originäre Aufgabe - wiewohl sie solche Aktionen gerne machen - sondern sehen hier unbestritten die Aufgabe der zivilen Hilfsorganisationen. Wir bezeichnen unser Engagement auf diesem Gebiet als subsidiär, das heißt, wir werden nur tätig, wenn zivile Organisationen zur Erledigung solcher Aufgaben nicht zur Verfügung stehen - können oder wollen.

Aber wenn der Erfolg der militärischen Operation plötzlich abhängig wird vom koordinierten Einsatz von karitativen Organisationen, dann entsteht hier genau jenes Konfliktfeld zwischen Militär und den Organisationen der Entwicklungspolitik, über das wir im Weiteren diskutieren wollen.

Die Aktualität der Debatte ergibt sich aus der Antwort zur Leitfrage 1. Die Intensität der Debatte erklärt sich allerdings aus anderen Gründen. Vordergrundig spielt natürlich der Kampf um die knappen öffentlichen Finanzmittel eine sehr wichtige Rolle. Aber spätestens wenn man sich die geringen Prozentsätze anschaut, die das Militär für seine entwicklungspolitische Projekt-

arbeit aus den nationalen und internationalen Budgets erhält, wird deutlich, dass es nicht allein der so genannte Kampf um den „Markt der Barmherzigkeit“ sein kann, der diese Debatte derart anheizt.

Meine weitergehenden Erklärungsversuche sind allerdings nur als meine ganz persönliche Meinung zu werten, weil sie Spekulationen und Verallgemeinerungen enthalten. Schließlich geht es um die Einschätzung von ethischen und psychologischen Dispositionen der Organisationen und Personen, die in der Entwicklungspolitik tätig sind. Zusätzlich ist vorauszuschicken, dass die folgenden Phänomene bei deutschen Organisationen und Personen am deutlichsten zu beobachten sind:

Die Betriebsverfassung und -kultur der Hilfsorganisationen ist stark geprägt von hohen ethischen Prinzipien. Dazu gehören die - (nur) in Deutschland für die Hilfsorganisationen auch rechtlich verbrieften - Werte wie Unabhängigkeit, politische Neutralität, Hilfeleistung ohne Ansehen der Person, Barmherzigkeit und vor allem Gewaltlosigkeit.

Ich nenne bewusst diese Auswahl, weil sie deutlich macht, wie schwer es für Hilfsorganisationen zu akzeptieren ist, dass das deutsche Militär, dass oberflächlich für entgegengesetzte Werte steht, auf dem selben Gebiet arbeiten darf, bzw. von der Regierung beauftragt wird, auf dem selben Gebiet wie sie zu arbeiten.

Verschärft wird dieser Konflikt dadurch, dass das Personal der deutschen Hilfsorganisationen in der Regel keinen Wehrdienst in der Bundeswehr geleistet hat. Ihr Bild vom Militär ist deshalb geprägt von den negativen Erfahrungen mit dem Militär aus ihren Einsatzgebieten in der dritten Welt. Dort erleben sie in der Regel aktuell die schlechtesten Beispiele. Ein derartiges, unterschwelliges Militärverständnis empfinden Soldaten der Bundeswehr für sich aber als beleidigend. (Auch wenn sich die Bundeswehr äußerlich so gibt wie anderes Militär, so gibt es doch in der jüngsten Geschichte begründete, wesentliche Unterschiede im Verständnis der soldatischen Aufgabe zu den meisten anderen Staaten).

Die Hilfsorganisationen besorgt im Gegensatz dazu, dass sie erleben müssen, dass das Militär sehr effektiv arbeitet, wenn es entwicklungspolitische CIMIC-Projekte managt. Das muss nicht verwundern. Schließlich ist Projektorganisation eine Hauptaufgabe des Militärs und Kapazitäten sind im Einsatz-

gebiet in der Regel reichlich verfügbar.

Die Diskussion wird weiterhin angeheizt, weil das Militär von manchen Donatoren bevorzugt wird, weil es keine Overhead-Kosten berechnet und damit 100% des Spendengeldes in Projektarbeit umgesetzt werden können.

Außerdem werden Abrechnungen mit der Akribie (und dem Aufwand) des öffentlichen Dienstes geführt. Die Hilfsorganisationen ärgert das zu Recht, weil die Kosten in einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung sehr wohl zu Buche schlagen, nur an einer anderen Stelle.

Außerdem liefern die entwicklungspolitischen Aktionen des Militärs mitunter weiteren Anlass zu berechtigter Kritik. Es handelt zwar hoch engagiert, ist aber im Metier noch unerfahren. Die Brunnenbau-Aktivitäten in Somalia und zu hohe Unterbringungsstandards bei den Flüchtlingslagern in Mazedonien waren Beispiele dafür.

Schließlich gibt es Zündstoff aus der Tatsache, dass die Politik die Steuerbarkeit des militärischen Einsatzes für Entwicklungsprojekte schätzt und mitunter auch braucht. Das Militär erhebt natürlich keinen Anspruch auf Unabhängigkeit und Neutralität und kann außerdem in kürzester Zeit aktiviert werden. Aus eben diesem Grund hat schließlich 1997 die CIMIC-Projektarbeit der Bundeswehr für die Flüchtlingsrückkehr in Bosnien begonnen.

Dort war es übrigens eine protestantische amerikanische Hilfsorganisation, die bereit war, das erste deutsche CIMIC-Bauprojekt zu finanzieren, das ich selbst konzipiert habe. Das zeigt, dass das Verhältnis von Hilfsorganisationen zum eigenen Militär wesentlich entspannter sein kann als bei uns.

Nicht realistisch ist es von den Hilfsorganisationen anzunehmen, sie könnten das Militär vom Arbeitsgebiet der entwicklungspolitischen CIMIC-Projekte wieder verdrängen. Das Gegenteil ist wahrscheinlicher. Im Zuge von Stabilisierungsoperationen wird es auch zukünftig immer dann solche Aufträge an das Militär geben, wenn sich zivile Hilfsorganisationen nicht oder nicht zeitgerecht in das politische Konzept zur Stabilisierung eingliedern lassen wollen. Gliedern Sie sich jedoch ein, bleibt das Militär durchaus bei seiner Hauptaufgabe, der Produktion von Sicherheit, wie der Einsatz in Kunduz bisher beweist.

Es lassen sich noch viele Konfliktfelder identifizieren, welche die Intensität

der Diskussion aufhellen könnten. Sie beruhen teils auf unaufhebbaren Mentalitätsunterschieden, teils nur auf mangelnder gegenseitiger Kenntnis. In jedem Falle ist Information über einander, gegenseitiges Kennenlernen, Kooperation und Koordination der beste Weg miteinander auszukommen.

Beide Bereiche könnten in Kooperation die besten Resultate für das gemeinsame Oberziel erbringen - die Verbesserung der Lage der Menschen in den Einsatzgebieten.

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

Den Eingangsstatements der fünf ReferentInnen schloss sich eine Diskussion auf dem Podium und später mit dem Publikum an. Im Folgenden sind die wichtigsten Diskussionsbeiträge zusammengefasst.

Schnittstellen zivil-militärischer Kooperation

Die Podiumsdiskussion wurde mit der Frage an Herrn Klingebiel eröffnet, welche Schnittstellen zivil-militärischer Kooperation es gäbe, und welche er als problematisch ansähe. Bezüglich der bereits erwähnten Schnittstellen nannte Herr Klingebiel Einschränkungen im Aufgabenbereich des CIMIC-Konzepts, wie es aus militärischer Sicht definiert wird. Beispielsweise fielen, seiner Ansicht nach, Aktivitäten wie die Kleinkreditförderung oder die Berufsausbildung nicht in das Aufgabenfeld von CIMIC und ließen sich auch nicht damit vereinbaren. Ebenso würde im Falle einer Durchführung solcher Aktivitäten durch das Militär das Prinzip der Subsidiarität – auf das im Laufe der Diskussion weiter eingegangen wurde – nicht beachtet.

Aktuelle Beispiele zivil-militärischer Kooperation

Einer der ersten zivilen Auslandseinsätze der Bundeswehr war der Brunnenbau in Somalia: Die Bohrung der Brunnen und die Aufbereitung des Wassers wurden mit unangemessen hohem technischen Aufwand durchgeführt und von der lokalen Bevölkerung nicht angenommen. Rückblickend ist man sich einig, dass ein wesentlicher Grund für das Scheitern des Einsatzes ungenügende Kenntnisse der soziokulturellen Gegebenheiten waren. Dieses Beispiel zeigt, dass eine Zusammenarbeit mit erfahrenem Personal aus der Entwick-

lungszusammenarbeit sicherlich wünschenswert gewesen wäre.

Ähnlich gelagert ist der Fall der Flüchtlingslager in Mazedonien: Die Bundeswehr errichtete die Lager auf so hohem Standard, dass humanitäre Organisationen nicht in der Lage waren, diesen nach Abzug der Soldaten weiter zu halten. Hier mangelte es an Koordination und Absprache im Vorfeld des Einsatzes. Herr Runge ergänzte, dass der Einsatz der Bundeswehr aus NRO-Sicht gar nicht erst notwendig gewesen wäre. Er schlug deshalb in diesem Zusammenhang vor, dass die zivilen Aktivitäten des Militärs einer unabhängigen Evaluierung unterzogen werden sollten. Denn nicht nur die vom Militär betonte Effektivität sei von Bedeutung, sondern auch die Effizienz solcher Maßnahmen.

Allerdings gibt es nach Ansicht des BMVg auch Beispiele für eine gelungene zivil-militärische Zusammenarbeit wie den Einsatz auf dem Balkan: Die Militärpräsenz konnte dort verhindern, dass wiedererrichtete, zivil genutzte Gebäude wieder zerstört wurden.

Manchmal sei die Bundeswehr laut Herrn Klose aber auch gezwungen die Aufgaben der NRO zu übernehmen. Dann nämlich, wenn wie im Kosovo und Bosnien gerade in der Phase des Übergangs von militärischen zu zivilen Akteuren die NRO-Präsenz zurückginge. Die NRO hätten ihre Aktivitäten in „attraktivere“ Regionen verlegt, für die ein höheres Spendenaufkommen als für Kosovo oder Bosnien vorherzusehen war, da sie in den Medien häufiger vertreten waren. Die Bundeswehr hingegen sei vor Ort geblieben. Herr Runge räumte ein, dass sich NRO zum Teil nach dem Medieninteresse richten müssten, betonte aber, dass dies auch seitens der Politik der Bundesregierung der Fall sei, wie das Beispiel Mosambik zeige: Nach der Flutkatastrophe im Jahr 2000 habe der hohe Druck durch die Medien die Bundesregierung dazu veranlasst, Hubschrauber der Bundeswehr zur Rettung von Flutopfern zu entsenden. Zwar sei dieser Einsatz sehr öffentlichkeitswirksam und teuer gewesen, allerdings wenig nützlich. Im Gegensatz dazu seien die vielfältigen Aktivitäten deutscher NRO in Mosambik kaum bekannt geworden. Darüber hinaus stelle sich die Frage, ob in solchen Fällen logistische Hilfe durch die Bundeswehr wirklich notwendig sei. Und wenn ja, warum sie nicht in andere vergleichbare Katastrophengebieten entsendet werde.

Eine von Herrn Runge geschilderte Beobachtung aus Kabul machte die unterschiedlichen Sichtweisen von Bundeswehr und NRO auf ein und denselben

Sachverhalt deutlich: Im Rahmen eines CIMIC-Projektes wurden Schulbänke von Panzerfahrzeugen in die Schulen transportiert. Für Herrn Runge stellte sich die Frage nach der Subsidiarität dieses Einsatzes. Herr Klose hingegen sah dies als ein positives Beispiel für eine gelungene PR-Maßnahme des Militärs. Die Kosten seien minimal, die „*visibility*“ hingegen enorm gewesen. Das dahinter stehende Ziel sei der Schutz der Truppe durch Imageverbesserung gewesen. Mit humanitärer Hilfe habe der Einsatz nicht viel zu tun gehabt.

Als positives Beispiel für zivil-militärische Kooperation wurde der Kunduz-Einsatz genannt: Aus Sicht von Herrn Klose hat das Militär dort keine Projekte durchgeführt, sondern war für die Garantie der lokalen Sicherheit zuständig. Die Rolle des Militärs vor Ort sei dabei eher eine polizeiliche, da die Sicherheit des Landes immer noch den Warlords unterliegen würde.

Herr Runge wendete ein, dass Kunduz ein relativ bequemes Einsatzgebiet sei. In instabilen Gebieten, wie Kandahar oder im Südwesten des Landes, seien dagegen keine Soldaten stationiert. So stelle sich die Frage, ob die Gewährleistung von Sicherheit tatsächlich die oberste Priorität bei den Aufträgen der Bundeswehr sei. Außerdem müsse gefragt werden, wen die Bundeswehr in erster Linie schütze. Laut Auftrag umfasse ihr Mandat nur den Schutz deutschen Personals vor Ort. Es müsse vielmehr gefragt werden, warum sich ihr Mandat nicht auch auf den Schutz der afghanischen Bevölkerung erstrecke.

Darauf hin argumentierte Herr Klose, dass die Bundeswehr in Kunduz eher einen polizeilichen Auftrag ausführe.

Auch aus Sicht des BMZ ist der Kunduz-Einsatz ein gutes Beispiel für eine komplementäre Zusammenarbeit. Die Verteilung der Aufgaben stelle sich folgendermaßen dar: die Bundeswehr sei für die Gewährleistung der Sicherheit, die Entwicklungspolitik für den Aufbau der staatlichen Strukturen (Rechtssystem etc.) zuständig. Seit kurzem würden außerdem im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes Maßnahmen zusammen mit NRO¹⁴ durchgeführt. Das BMZ ist mit einem ständigen Ansprechpartner für die EZ-Organisationen vor Ort. Die ständigen Koordinierungssitzungen, an denen Vertreter von BMZ, AA und BMVg teilnehmen, besäßen nach Meinung von Frau Toetzke Modellcharakter.

Für sie schließt sich jedoch die Frage nach der zeitlichen Begrenzung eines

¹⁴ z.B. Weltfriedensdienst

Bundeswehreinsatzes an, und wie Übergänge von militärischen zu zivilen Trägern sinnvoll zu gestalten seien. Hierzu bestehe noch großer Dialogbedarf. In diesem Zusammenhang wies Frau Toetzke darauf hin, dass die Debatte über die EZ-Komponente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch in der EU aktuell geführt werde.

Zur Rolle von NRO im Gesamtkonzept des Kunduz-Einsatzes fügte Herr Klose hinzu, dass NRO sich in das oben beschriebene Gefüge eingliedern und die Lücken im Rahmen der Rehabilitationsmaßnahmen schließen könnten. Die Betonung läge hier darauf, dass nur dann die Bundeswehr zivile Maßnahmen ergreifen sollte, wenn diese durch NRO nicht abgedeckt werden könnten. So seien beispielsweise nach Informationen von Herrn Klose in Kunduz bisher keine NRO präsent. Dies würde mittelfristig zur Folge haben, dass das Militär wahrscheinlich erneut zivile Aufgaben übernehmen müsse. Denn die Bundesregierung könne sich ein Scheitern dieses Einsatzes nicht leisten. Herr Klose betonte außerdem, dass die Bundeswehr Aufträge im zivilen Bereich lediglich erhalte, aber nicht aktiv danach suche.

Herr Runge berichtete von NRO, die in Kunduz aktiv seien: Sie wollten sich bisher nicht in das Konzept der Bundesregierung einbinden lassen. Die Strategie von humanitären Hilfsorganisationen basiere immer noch darauf, dass eine Distanz zum Militär der beste Schutz sei. Denn zivile Aktivitäten des Militärs hätten die Sicherheitslage für humanitäre Helfer drastisch verschlechtert. Als Beispiel nannte er die Bedrohung von NRO-MitarbeiterInnen in Kandahar nach einem US-Einsatz.

Subsidiaritätsprinzip

Daher sei aus NRO-Sicht eine eindeutige Trennung der Aufgaben und Mandate vor Ort wichtig. Die NRO befürworten das Komplementaritätsmodell, wie es in der DIE-Studie beschrieben wird. Weiterhin wird von Seiten der NRO gefordert, dass dem Subsidiaritätsprinzip mehr Gewicht eingeräumt werden solle.

Zum Thema Subsidiarität meinte Frau Toetzke, dass das CIMIC-Konzept diesem Prinzip durchaus entspreche. Sie räumte der Bundeswehr gegenüber NRO allerdings entscheidende komparative Vorteile ein: Sie sei meistens schneller vor Ort, während weder NRO noch staatliche EZ-Organisationen über entsprechende Kapazitäten verfügten.

Kompetenz- und Budgetkonkurrenz

Her Klingebiel bestätigte, dass die Bundeswehr durch die „Stand-by-Kapazitäten“ Vorteile bei der Verteilung von Aufträgen im entwicklungspolitischen Bereich habe. Er schlug daher vor, dass EZ-Organisationen ebenfalls sofort einsatzbereite Kapazitäten aufbauen sollten.

Außerdem bestehe Konkurrenz bei der Vergabe der Mittel für Maßnahmen in Post-Konflikt-Gebieten. Herr Klingebiel trat dafür ein, die Budgetlinien klar zu trennen: Die Entwicklungspolitik solle dabei ausschließlich zivile Aufgaben finanzieren. Darunter fielen unter Umständen auch zivile Aufgaben, die vom Militär erfüllt würden. Für die Gewährleistung der Sicherheit seien BMZ-Gelder jedoch nicht zu verwenden.

Frau Toetzke sprach sich gegen die Finanzierung militärischer Maßnahmen mit Entwicklungsgeldern – wie es bei der *African Peace Facility* der Fall gewesen sei¹⁵ – aus. Dafür müsste ein neues Finanzierungsmodell gefunden werden. Für die Finanzierung von CIMIC-Maßnahmen im Kosovo räumte Frau Toetzke ein, dass die GTZ nicht schnell genug in der Lage gewesen sei zu handeln. Daher hätte das BMZ die Bundeswehr mit Maßnahmen im Rahmen der TZ beauftragt, die eher Nothilfecharakter gehabt hätten. Der Einsatz der Bundeswehr sei in dieser Situation sinnvoll gewesen, dies sei aber kein Modell für die Zukunft.

Herr Klose jedoch war der Meinung, dass Aufträge im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit aus dem dafür vorgesehenen Budget finanziert werden müssten, unabhängig vom Auftragnehmer. Dies gelte entsprechend für den EEF.

Zusammenfassend regte Herr Klingebiel an, dass die Entwicklungspolitik mehr auf der konzeptionellen Ebene arbeiten und ihren Beitrag zur Stabilisierung von Krisenregionen stärker betonen sollte. Die Debatte über die Arbeit in Post-Konflikt-Gebieten sollte nicht nur auf Projektebene geführt werden.

Aus dem Publikum kam der Hinweis, dass im Falle der CIMIC-Aktivitäten der

¹⁵ Hierbei handelt es sich um den Beschluss des entsprechenden EU-Ausschusses, Mittel für die *African Peace Facility* aus dem Entwicklungshilfeetat zur Verfügung zu stellen. Dies wurde gegen die Position des BMZ durchgesetzt.

Bundeswehr in Bosnien und Herzegowina bereits eine erste, unabhängige Evaluierung der Bundeswehr durchgeführt worden sei.

Es wurde weiterhin angeführt, dass die auf dem Podium befürwortete Kooperation sich schwierig gestalten würde, da es in der Vergangenheit auf Grund unterschiedlicher Managementkulturen und Handlungsmaximen wiederholt zu Missverständnissen v.a. zwischen NRO und der Bundeswehr gekommen wäre.

Diese Wahrnehmung bestätigten verschiedene Podiumsteilnehmer. Übereinstimmend wurde deshalb auf die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Dialogprozesses verwiesen. So würden z.B. VENRO und das BMVg ein gemeinsames Seminar planen.

Auf die Frage danach, wohin eine Entwicklung führen sollte, in der die Bundeswehr Partner der Entwicklungszusammenarbeit würde, und welchen Stellenwert Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit wie *ownership*, Partizipation und Nachhaltigkeit künftig einnehmen würden, antworteten Frau Toetzke und Herr Klose übereinstimmend: eine Entwicklungszusammenarbeit „im Fahrwasser militärischer Aktionen“ würde es nicht geben. Allerdings wurde auf die veränderten Rahmenbedingungen hingewiesen, denen sich alle Beteiligten stellen müssten. Der Versuch, die Entwicklungszusammenarbeit „sauber“ zu halten, bezeichnete Herr Klingebiel als „Schrebergartenmentalität“, die zu Gunsten des Dialogs und der Einflussnahme auf andere Politikbereiche aufgegeben werden sollte.

Kurzbiografien der ReferentInnen

Christine Toetzke ist seit 1992 Mitarbeiterin des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und ist dort heute Leiterin des Referats Friedensentwicklung und Krisenprävention. Nach einem Studium der Volkswirtschaftslehre absolvierte sie den Ergänzungsstudiengang des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE).

Martin Fleischer ist seit Februar 2000 Referatsleiter im Auswärtigen Amt (AA), zuständig für die Vereinten Nationen, Krisenprävention, zivile Beteiligung an friedenserhaltenden und friedensschaffenden Maßnahmen und Ausstattungshilfe. Nach seinem Studium der Elektrotechnik schlug er die diplomatische Laufbahn ein, in deren Rahmen er unter anderem bei der ständigen Vertretung Deutschlands bei der NATO in Brüssel, in Nigeria und China arbeitete.

Dr. Stephan Klingebiel ist seit 1993 Leiter der Abteilung für armutsorientierte Entwicklung, regionale Integration und Government am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) mit regionalem Schwerpunkt im südlichen Afrika. Er ist Diplom-Politologe und beschäftigt sich v.a. mit dem Themenbereich Krisenprävention und Konfliktmanagement. Gemeinsam mit Katja Roehder hat er dieses Jahr die DIE-Studie „Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen – Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen“ veröffentlicht.

Peter Runge ist Referent für Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe beim Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO). Er ist Geistes- und Sozialwissenschaftler, arbeitet seit 10 Jahren im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und seit 1996 bei VENRO. Dort ist er u.a. zuständig für den Arbeitsbereich Humanitäre Hilfe.

Gerhard Klose ist seit 2001 Referatsleiter im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und unter anderem für Grundsatzfragen im Bereich Zivil-militärische Kooperation zuständig. Als studierter Bauingenieur war er zwischen 1995 und 1997 Abteilungsleiter des BMVg und bei einem CIMIC-Einsatz der SFOR in Sarajevo. Während seiner Beschäftigung als leitender Ingenieur im NATO-Hauptquartier in Brunssum, Niederlande; von 1998 bis 2001 arbeitete er als leitender Ingenieur der KFOR in Pristina, Kosovo.